

UNIVERSIDAD DEL SALVADOR
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS
LICENCIATURA EN ECONOMÍA

TRABAJO FINAL

SECTOR EXTERNO Y DESARROLLO ECONÓMICO

ESTUDIO SOBRE LAS CAUSAS ESTRUCTURALES DE LA
RESTRICCIÓN EXTERNA EN LA ARGENTINA DEL NUEVO SIGLO



USAL
AUGUSTO PABLO RIVA
ALUMNO

EZEQUIEL BARBENZA
TUTOR

2014

Índice

Introducción	3
Parte I	4
Antecedentes históricos	5
El modelo agroexportador	5
El modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI).....	7
El modelo neoliberal.....	9
El modelo actual y sus desafíos.....	10
Antecedentes teóricos	11
Estructuras productivas desequilibradas.....	11
El modelo <i>Stop and go</i>	13
Vigencia del modelo.....	15
Parte II.....	17
Extranjerización de la economía	19
Panorama de la inversión extranjera directa en América Latina	21
El aporte de las reformas neoliberales al fenómeno de extranjerización argentino.....	24
Deuda externa	29
Determinantes del crecimiento de la deuda	30
Reestructuración y desendeudamiento.....	34
Fuga de capitales.....	37
Evolución de la fuga en la última década	40
Estimaciones del monto de la fuga.....	44
El sector energético.....	47
Caracterización de la matriz energética argentina	48
El abandono de la política energética	50
Actualidad y perspectivas	53
El sector industrial	55
La falta de integración de las cadenas productivas	58
El problema de la agregación de valor	63
Conclusiones.....	66
Bibliografía.....	69
Fuentes	74

Introducción

En 1963, Raúl Prebisch¹ identificó los principales obstáculos que enfrentaban los países latinoamericanos a la hora de alcanzar sus metas de desarrollo. Las industrias con elevadas estructuras de costos que surgieron al amparo de las prácticas proteccionistas, industrias incapaces de competir internacionalmente, y el continuo deterioro de los precios relativos de los productos primarios fueron algunos de los inconvenientes más importantes que señaló. Se trataba de lo que el economista argentino llamó el estrangulamiento externo, cuellos de botella que imponen límites en el desarrollo espontáneo de las economías. En ambos casos, estos inconvenientes estructurales están estrechamente ligados al curso de las exportaciones de estos países y, en consecuencia, a su posibilidad de hacerse de las divisas necesarias para financiar sus procesos de desarrollo.

En el siglo XXI, con los precios de los *commodities* agropecuarios en niveles récord, ¿cuáles son los principales factores estructurales que presionan sobre la restricción externa y que impiden que la Argentina pueda posicionarse de manera definitiva en una senda que permita alcanzar niveles de desarrollo superiores? En este trabajo nos concentraremos en analizar aquellos rubros que consumen una importante cantidad de las divisas que se generan vía exportaciones y veremos que la extranjerización de la economía, la deuda externa, la fuga de capitales y los déficits energético e industrial, entre otros, son los principales problemas a resolver para aliviar el estrangulamiento externo. Todos ellos guardan conexión con la posibilidad de disponer de divisas y, además, con la competitividad de las industrias nacionales. Nos proponemos estudiarlos aquí para entender por qué son éstas cuestiones decisivas y para conocer cómo se ha llegado a la situación actual.

El presente trabajo está estructurado en dos partes. La primera de ellas corresponde a los antecedentes de la problemática en nuestro país, mientras que en la segunda se aborda el estudio de las causas actuales de la restricción externa, las cuales fueron mencionadas en el párrafo anterior. Aquí profundizaremos la idea que constituye la tesis central del trabajo: a partir del desmantelamiento del modelo de industrialización por sustitución de importaciones en 1976 se implementaron reformas que modificaron la mismísima estructura de nuestra economía, y los factores que en la actualidad explican la reaparición de la restricción externa han surgido en su mayoría a partir de esas medidas tomadas durante los gobiernos neoliberales de 1976-1983 y 1989-2002, y han sido alimentados por las transformaciones que el fenómeno de la globalización produjo en la economía internacional; asimismo, mostraremos que estas limitaciones no pudieron ser sorteadas en el marco de aquel modelo económico pero tampoco han podido ser resultados de manera íntegra bajo la lógica del modelo actual. Por último, se incluye un apartado final donde se exponen las conclusiones del trabajo, repasando los principales conceptos de cada capítulo.

¹ Prebisch, Raúl. *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*, con un apéndice sobre El falso dilema entre desarrollo económico y estabilidad monetaria. México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1963. Los conceptos aparecen en escritos anteriores del autor pero mencionamos esta fecha por ser el año de publicación del libro en el que la problemática se analiza sistemáticamente.

I

La primera parte de este trabajo presenta los antecedentes de la problemática de la restricción externa en nuestro país, y está compuesta por dos capítulos. En el primero de ellos se exponen las características y consecuencias de la restricción externa a lo largo del último siglo y medio en la Argentina. El nivel de síntesis del capítulo ha derivado en una falta de profundidad que bien puede resultar excesiva, pero consideramos que al menos se consiguen esbozar las ideas principales que permiten enmarcar

nuestro tema de estudio en un contexto histórico para contribuir a su comprensión, y que funciona correctamente como una primera aproximación. El segundo capítulo ofrece el marco teórico en el que se vino desarrollando el estudio de la restricción externa para nuestro país. En él se exponen las consideraciones de Marcelo Diamand, como así también el modelo *Stop and go* formalizado por Braun y Joy, y se discute la validez de sus postulados y conclusiones en la estructura económica contemporánea.

1

Antecedentes históricos

En este primer capítulo presentamos una brevísimas reseña histórica acerca de los distintos modelos económicos vigentes desde 1880 en la Argentina.² Nos centraremos en mostrar cómo en cada uno de estos modelos se llegó a un límite en su desenvolvimiento originado en contradicciones estructurales de los mismos, y en marcar diferencias y continuidades entre los distintos procesos. En especial, veremos que las dificultades para hacerse de las divisas necesarias para financiar los procesos de crecimiento o de desarrollo marcaron puntos de inflexión que llevaron a cambiar la lógica de acumulación y la importancia dada a cada sector de la economía. A lo largo de casi 150 años, fueron sucediéndose modelos opuestos entre sí, por lo que, en general, lo que se conservó de ellos en las etapas siguientes fue muy poco. El modelo agroexportador es el punto de partida de nuestro relato.

El modelo agroexportador

A partir de 1880, la Argentina se incorporó al mercado mundial en el marco de la división internacional del trabajo como país productor de materias primas. Si bien durante todo el siglo XIX se habían exportado productos pecuarios, principalmente tasajo, cuero y lana, este nuevo período se caracterizó por un notable crecimiento del comercio exterior, a partir del gran dinamismo que mostraron las exportaciones de ganado bovino y de cereales. Por primera vez en la historia, tanto la producción como la logística comenzaron a ser planificadas con vistas a la consecución del objetivo de obtener divisas a partir del comercio internacional. Así, la tierra fue sembrada con semillas de aquellos cereales más demandados en el mercado mundial, a la vez que fue emprendido un proceso de refinamiento del ganado, con el fin de adaptar su carne al gusto europeo. Esta nueva lógica permitió que el país registrara altas tasas de crecimiento, del orden del 5% anual en promedio hasta inicios de la Primera Guerra Mundial, y colocó a la Argentina entre las principales economías del mundo. La dotación de recursos naturales, en concreto la abundancia de tierras aptas para el cultivo, posibilitó la adopción del nuevo modelo: la llanura pampeana, rica en extensión, fértil y de clima templado, era el escenario ideal para la producción de aquellas materias primas que el mundo demandaba. El modelo agroexportador, que se extendió hasta 1930, fue abierto y dependiente del sector externo.

² La cuestión histórica puede verse en profundidad en Rapoport, M. y otros. Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2000). Buenos Aires: Editorial Macchi, 2000; en Gerchunoff, P. y Llach, L. El ciclo de la ilusión y el desencanto. Un siglo de políticas económicas argentinas. Buenos Aires: Ariel, 2003; y en Basualdo, E. Estudios de historia económica argentina. Desde mediados del siglo XX hasta la actualidad. Buenos Aires: Ed. Siglo XXI, 2010.

La apertura de la economía, plasmada en la adopción del libre comercio, contribuyó a desalentar el desarrollo de la industria nacional: la producción importada era más barata, y cualquier esfuerzo por competir con ella habría fracasado, debido a la falta de protección por parte del Estado a las manufacturas locales. En este contexto, las únicas industrias que lograron alcanzar un cierto nivel de desarrollo fueron aquellas ligadas a la exportación agropecuaria, es decir, las mínimas necesarias para sostener la lógica agroexportadora, como fue el caso de los frigoríficos. Las inversiones extranjeras se concentraron en este tipo de industrias, como así también en el ferrocarril, medio necesario para el transporte de la producción hasta el puerto, evidenciando el interés de las principales potencias en facilitar el funcionamiento del modelo. Una pequeña excepción puede reconocerse dentro de este marco general, correspondiente al lapso por el que se extendió la guerra en Europa: por ese entonces se dio aquí un incipiente fenómeno de industrialización como consecuencia de las dificultades para importar manufacturas desde aquellas tierras. Este proceso, no obstante, comprendió un número limitado de bienes de consumo masivo y se disolvió cuando la paz en el viejo continente fue reestablecida. Más allá de estos contados casos, se verificó también un cierto nivel de desarrollo en aquellas industrias que estaban protegidas por la Ley de Aduanas de 1877, por ser consideradas industrias naturales. Se trataba, principalmente, de las producciones de vino en Mendoza y de azúcar en Tucumán.

Por su parte, la dependencia del sector externo del modelo estaba dada por el carácter asimétrico del comercio internacional: mientras que la Argentina exportaba productos primarios de escaso valor agregado, sus importaciones comprendían mercancías manufacturadas, de mayor valor. A pesar de que existieron sucesivas modificaciones en los términos del intercambio y la afirmación anterior es más cierta para los años posteriores a la guerra que para los precedentes, es posible reconocer a lo largo de todo el período una clara tendencia a que los precios relativos fueran desfavorables a nuestro país. En consecuencia, la evidente necesidad de capital adicional debía satisfacerse mediante el endeudamiento internacional. Éste es un factor central a la hora de explicar la evolución de la economía en el período: el endeudamiento potenciaba los problemas fiscales, a la vez que los requisitos impuestos por los acreedores condicionaban las políticas económicas, y los créditos, que debían servir para suplir la falta de capital para el desarrollo, se convertían, en cambio, en una traba para el mismo.

Adicionalmente, tanto el volumen como el precio de los productos agropecuarios, por depender de la demanda externa, estaban fuertemente condicionados por las fluctuaciones económicas de los países centrales, principalmente del Reino Unido, el mayor comprador de la producción nacional durante el período. De este modo, las etapas ascendentes del ciclo económico de los países centrales coincidían con las de la Argentina, mientras que sus recesiones generaban las crisis del modelo nacional. Por su parte, el hecho de que las inversiones y los préstamos que recibía el país fueran en su mayoría también de origen británico funcionaba como un agravante a esta dinámica de funcionamiento del sistema. Al sustentarse en el libre comercio, el modelo carecía de mecanismos de compensación para evitar las consecuencias de estas fluctuaciones de la demanda: la acción del Estado se limitaba únicamente a proteger la libertad económica y a auspiciar la entrada de capitales extranjeros.

El principal límite estructural del modelo agroexportador era, entonces, la excesiva dependencia de la cantidad demandada y de los precios internacionales de los productos

agrícolas, como así también del ingreso de capitales que era necesario para equilibrar las cuentas. En suma, podría hablarse de una excesiva dependencia del sector externo de la economía. Esta limitación quedó de manifiesto con mayor evidencia a partir de la Gran Depresión de 1930: la crisis en los países centrales se tradujo en una drástica caída en la demanda de los productos nacionales y, consecuentemente, sus precios se derrumbaron; además, la posibilidad de acceder a préstamos se vio limitada como natural consecuencia del proceso recesivo global. Estos factores, más el viraje hacia el proteccionismo en general y la preferencia comercial otorgada por el Reino Unido a los países del *Commonwealth*, que excluyó a la Argentina, en particular, hicieron colapsar al modelo y contribuyeron a generar un creciente escepticismo con respecto al valor del sector agropecuario como fuente del crecimiento económico de largo plazo.

El modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI)

Existe un consenso generalizado a la hora de considerar que el proceso de industrialización por sustitución de importaciones fue, en un comienzo, más una respuesta casi obligada frente a la coyuntura internacional que la puesta en funcionamiento de un nuevo modelo de desarrollo. La disminución de la demanda internacional de los productos que nuestro país exportaba y, como su correlato, la notable caída de los precios de estos bienes, así como también el techo alcanzado en la frontera agropecuaria en la región pampeana, constituyeron causa suficiente para la transformación de la actividad económica argentina, debido a que no se podía garantizar el nivel de importaciones. Este último hecho fue el que obligó a reemplazar producción e insumos importados por manufacturas de origen nacional. Durante este período, el sector agropecuario cayó en un profundo letargo, sin ser objeto de cambios de fondo que facilitaran el acceso a la propiedad de la tierra ni de inversiones tendientes a mejorar la productividad al incorporar tecnología, a la vez que mantuvo, en general, su orientación al mercado externo, su funcionamiento basado en la economía liberal y sus relaciones laborales paternalistas.

USAL

En cuanto a la industria, en una primera etapa, las ramas que se desarrollaron fueron las más ligadas a los insumos agropecuarios y a las primeras etapas de transformación, es decir, las llamadas industrias vegetativas (alimentos y bebidas, textiles, cuero, tabaco), caracterizadas esencialmente por un bajo valor agregado por unidad de producto, y para las cuales el proceso de fabricación no exigía la inversión de grandes sumas de capital. En este sentido, el país continuaba su dependencia del exterior en tanto debía importar todavía productos manufacturados complejos e insumos básicos. No obstante, ya en 1935 la producción industrial superó por primera vez a la producción agrícola, y comenzó a movilizar un crecimiento de la demanda de mano de obra que se sostendría, aunque con vaivenes, a lo largo de más de cuarenta años.

El papel del Estado fue, durante este proceso, mucho más activo que en el pasado. A partir del estímulo al consumo se buscó ampliar el mercado interno y fomentar la producción de bienes industriales. A su vez, mediante la realización de importantes obras de infraestructura, principalmente emprendidas por el sector público, se le otorgó un impulso adicional a la actividad económica. La industria fue beneficiada por numerosas medidas de corte proteccionista durante este proceso, entre las que se cuentan el control de importaciones y exportaciones, el otorgamiento de subsidios directos e indirectos a las empresas industriales, la regulación de precios, los subsidios a

las tasas de interés, la participación del sector público en la relación entre proveedores, productores y canales de distribución, y la fijación de tasas de cambio preferenciales para determinadas importaciones. Al amparo de este Estado protector, conceptos como productividad, competitividad e innovación tecnológica fueron dejados de lado, y éste fue el punto de partida para la conformación de una estructura industrial altamente oligopolizada e ineficiente, cuyos costos únicamente le permitían proveer al mercado interno, ya que no eran competitivos internacionalmente.

Fue por estos motivos que, hacia la década del 60, se arribó al primer gran cuello de botella del modelo: todas aquellas industrias intensivas en mano de obra ya se habían desarrollado, el proceso de ISI fácil estaba agotado y era momento de comenzar a sustituir importaciones en las ramas industriales básicas (acero, aluminio, petroquímica), para lo cual se requería la inversión de importantes sumas de capital. Sin embargo, y como se mencionó anteriormente, con las industrias desarrolladas hasta entonces no había sido posible la acumulación del capital necesario para pasar a esta segunda etapa del proceso de industrialización.

Fue preciso entonces recurrir una vez más al capital extranjero para la consecución de los nuevos objetivos planteados. En efecto, durante este período se radicaron en el país 254 empresas, las cuales se concentraron en un 90% en industrias químicas, petroquímicas, derivadas del petróleo, metalúrgica y en la fabricación de material de transporte y maquinarias eléctricas y no eléctricas, mientras que apenas el 1,9% lo hizo en industrias tradicionales como la indumentaria y la textil. El monto de inversión extranjera directa que ingresó al país entre 1958 y 1963 fue aproximadamente el 20% del total de inversiones de las tres primeras cuartas partes de todo el siglo XX, una cifra inédita para la historia nacional y que sólo sería superada durante la vigencia del modelo neoliberal. El proceso de ISI difícil, que se extendió hasta mediados de los 70, posibilitó que la industria tuviera su desempeño más destacado, convirtiéndose en el motor de un crecimiento generador de empleo y en la base de la acumulación de capital. La masiva participación de filiales de empresas transnacionales permitió que se llenaran progresivamente los casilleros vacíos de la matriz insumo-producto y, en el marco de una economía altamente protegida, fuera más cercano el objetivo de lograr un mayor nivel de autoabastecimiento.

De cualquier modo, cabe destacar que la dependencia con el exterior no desapareció sino que simplemente sufrió una modificación cualitativa: si antes era necesario importar los insumos y la producción industrial compleja, ahora se requería del capital extranjero para posibilitar la producción que sustituyera aquellas importaciones. En efecto, las empresas transnacionales que se radicaron en el país lo hicieron buscando aprovechar las posibilidades que ofrecía la dimensión del mercado interno argentino, el mayor de América Latina por entonces, sin la intención de destinar su producción también a la exportación, mediante la aplicación de técnicas de avanzada que permitieran mejorar la competitividad del sector en su conjunto. Cuando el modelo colapsó y fue dado de baja a mediados de los 70, quedó claro una vez más que el principal condicionante estructural del mismo nunca pudo ser resuelto: la capacidad del modelo para generar divisas fue mínima. Esto se explica fundamentalmente por las prácticas proteccionistas, que supusieron una falta de incentivos para mejorar la productividad y la innovación, y dieron paso a la obsolescencia tecnológica y al retraso en la aplicación de procesos productivos de avanzada; la estructura de subsidios por